Stellungnahme
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts

A] Kurzdarstellung der Novellierungsvorschläge im Referentenentwurf

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hatte am 14.11.2022 einen Referentenentwurf (*hier kurz:* REF-EW) vorgelegt, der u. a. folgende Rechtsänderungen vorsieht:

1. Erhöhung der Ausgleichsabgabe durch eine vierte Stufe

Die **gesetzliche Ausgleichsabgabe** soll für diejenigen Unternehmen auf das Doppelte des bisherigen Höchstbetrages erweitert werden, die gesetzwidrig keinen einzigen Pflichtarbeitsplatz mit einem „schwerbehinderten Menschen“ gem. § 154 SGB IX besetzen – *siehe REF-EW, S. 12 Ziff. 1.1.* (Hier fehlt der Hinweis auf **§ 155** SGB IX, der die Beschäftigungspflicht um verschiedene Personengruppen mit erschwerenden Beeinträchtigungen konkretisiert.)

2. Ersatzlose Streichung gesetzlicher Bußgeldvorschriften

Die **gesetzliche Bußgeld-Vorschrift soll gestrichen werden**, nach der bei gesetzwidriger Nichtbeschäftigung von „schwerbehinderten Personen“ eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit begangen wird, die mit bis zu 10.000 Euro geahndet werden kann (§ 238 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 SGB IX) –*siehe REF-EW, S. 13 Ziff. 1.2.*

3. Streichung der „Werkstatt“-Förderung aus Ausgleichsfondsmitteln

Der **Zugang zu Geldmitteln** aus dem Ausgleichsfonds (§ 161 SGB IX) soll u. a. für vier Arten von Sondereinrichtungen **ersatzlos gestrichen** werden: für die „**Werkstätten**“ (§§ 56, 219 SGB IX), „**Blindenwerkstätten**“, die sog. **anderen Leistungsanbieter** (§ 60 SGB IX) und **Wohnstätten** für beeinträchtigte Personen (§ 30 SchwbAV) – *siehe REF-EW, S. 10, 13, 26.*

Kontaktadresse: Ulrich F. Scheibner · Wickers Immberg 24 · 29308 Winsen a. d. Aller · E-Mail: scheibner@winsen-al.de

4. Beschleunigung von Antragsverfahren bei Integrationsämtern

Für die Beantragung von Leistungen der Integrationsämter soll **eine gesetzliche Genehmigungsfiktion** geschaffen werden: Bei Anträgen an das **Integrationsamt** auf Leistungen, für die ein rechtlicher Anspruch besteht (§ 185 Abs. 4 und 5 SGB IX), soll das Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Nach Ablauf einer sechswöchigen unbeantworteten Wartezeit soll der Antrag als genehmigt gelten – *siehe REF-EW, S. 6, 13, 22.*

5. Entbindung des Budgets für Arbeit von der gesetzlichen Bezugsgröße

Die bisherige Obergrenze bei der staatlichen Finanzierung des Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX), höchstens 40 % der Bezugsgröße (§ 18 SGB IV), soll entfallen. Bei der Höchst-Förderquote von 75 % des üblichen Lohnes soll es allerdings bleiben[1] – *siehe REF-EW, S. 4, 15.*

6. Konzeptionelle Neuausrichtung der sog. Inklusionsbetriebe

Der Integrationscharakter der sog. Inklusionsbetriebe soll aufgegeben werden: Die bisher gesetzlich vorgeschriebene Leistung, Beschäftigte bei der Vermittlung in andere Erwerbsbetriebe zu unterstützen, soll gestrichen werden (vgl. § 216 Satz 1 SGB IX) – *siehe REF-EW, S. 13, 22.*

7. Weitere gesetzliche Novellierungsvorhaben

a) Sachverständigenrat

Ein neuer § 153a SGB IX soll einen ehrenamtlichen Sachverständigenbeirat für Themen der versorgungsmedizinischen Begutachtung einsetzen – *siehe REF-EW, S. 4 und 5.*

b) Fehlerkorrektur beim Budget für Ausbildung

Der REF-EW korrigiert einen Fehler im Gesetzestext beim **Budget für Ausbildung**: In § 61a Abs. 5 SGB IX wird ein falscher Verweis berichtigt. Er betrifft einen an-

---

1 *Der Mindestlohn von 12,00 Euro/Zeitstunde würde bei einer 35 Stundenwoche einen Monatslohn von **1.820** Euro ergeben. Das staatlich finanzierte Budget für Arbeit beträgt z. Z. **höchstens 1.358** Euro/Monat. Fällt die Maximalgrenze von 40 % der Bezugsgröße fort, würde das Budget für Arbeit **1.365** Euro/Monat betragen, also 7,00 Euro mehr.*

geblichen „Satz 4“. Doch im zu korrigierenden § 61 a **Absatz 2** gibt es gar keinen Satz 4 – *siehe REF-EW, S. 4.*

c) Rechtliche Finanzierungsregelung für die Frauenbeauftragten in WfbM

Der geltende § 39a WMVO beschreibt u. a. die Aufgaben der Frauenbeauftragten der „Werkstatt“-Beschäftigten, formuliert aber keine eigenständigen Finanzierungsregelungen. Der bisherige Verordnungstext verweist nur auf die Regeln zur Kostenerstattung der „Werkstatt“-**Räte** im § 39 WMVO (dort: Abs. 4). Durch Ergänzung des § 39a WMVO um einen neuen Absatz 6 erhalten die Frauenbeauftragten eine klare Finanzierungsregelung. Gleichzeitig wird der Geldbetrag von 1,60 Euro pro „Werkstatt“-Beschäftigten auf 1,81 Euro erhöht – *siehe REF-EW, S. 8, 9, 14 und 25.*

d) Verweis auf die Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen und EU-Regelungen

Im REF-EW wird darauf hingewiesen, daß die Reformempfehlungen des BMAS mit dem Völkerrecht und dem Recht der Europäischen Union vereinbar wären. Ausdrücklich erwähnt werden allerdings nur zwei – *siehe REF-EW, S. 15*:

- die EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen 2021–2030 und
- das sog. Paket zur Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse von Menschen mit Beeinträchtigungen (Disability Employment Package).[2]

B] Kommentare zur der geplanten Rechtsnovelle

1. Kommentar zur Erhöhung der Ausgleichsabgabe

Seit 1994 und damit seit 28 Jahren fordert die SPD-Bundestagsfraktion, „die Ausgleichsabgabe […] **drastisch** zu erhöhen, da nur über diesen Mechanismus die Bereitschaft der privaten Arbeitgeber erhöht werden kann“, Menschen mit Beeinträchtigungen einzustellen (BTD[3] 12/8075, 21.06.1994, S. 3). Zwei Jahre später forderte sie eine „**spürbare**“ Erhöhung der Ausgleichsabgabe (BTD 13/4972,

---

2 *Dieses „Beschäftigungspaket für Menschen mit Beeinträchtigungen“ ist als Kapitel 4 Teil der EU-Kommissionsstrategie „Für die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen 2021-2030“ in der Fassung vom 21.11.2022 (siehe dort S. 6). Es liegt zum Zeitpunkt dieser Kommentierung noch nicht in deutscher Sprache vor.*

3 *BTD = Abkürzung für Bundestagsdrucksache*

19.06.1996, S. 3). Erneut zwei Jahre später wiederholte sie ihre Forderung nach „**spürbarer**“ Erhöhung (BTD 13/9873, 11.02.1998).

Die Bundestagsfraktionen der „GRÜNEN“, der „LINKEN“ und der SPD haben in den vergangenen rd. 30 Jahren **vierzehn** Anträge für eine angemessene Erhöhung der Ausgleichsabgabe im Bundestag eingebracht. Sie alle gingen weit über die jetzt vorgesehene Kompensationspflicht hinaus und verlangten eine generelle Erhöhung der Ausgleichsabgabe **in allen ihren drei Stufen**. Nach wie vor wird von zahlreichen Abgeordneten und Teilen der Zivilgesellschaft eine Anhebung der Ausgleichsabgabe auf den Betrag des gesetzlichen Mindestlohnes für richtig gehalten; nicht zuletzt als Ausdruck der politischen Mitverantwortung der Unternehmen. Diese seit Jahrzehnten erhobenen Forderungen

- sind so aktuell wie nie zuvor, denn
- sie berücksichtigen die inzwischen sehr weitreichenden gesetzlichen Entlastungs- und Finanzierungsmöglichkeiten aus Staatsmitteln bei der Beschäftigung vom Menschen mit Beeinträchtigungen,
- sie geben den gesetzlichen Regelungen zur Beschäftigungspflicht den notwendigen Nachdruck,
- sie heben die gesellschaftspolitische wie ethische Bedeutung hervor,
- sie nehmen die Unternehmen etwas stärker in die Pflicht, für die Einbeziehung, gleichberechtigte Teilhabe und selbstverständliche Dazugehörigkeit beeinträchtigter Menschen mitverantwortlich zu sein.

Im REF-EW ist eine neue vierte Stufe der Ausgleichsabgabe vorgesehen. Sie soll die Unternehmen auf eine Ausgleichszahlung in Höhe von **720** Euro verpflichten, die die gesetzliche Beschäftigungspflicht völlig ignorieren. Inklusionspolitisch ist diese Mitverantwortung notwendig, der Betrag von 720 Euro ist aber gänzlich unzureichend. Die vorgesehene Regelung läßt zudem die bestehenden Minimalbeträge[4] von viel zu niedrigen 140 und höchstens 360 Euro unverändert. Es muß unterstrichen werden, daß die gesetzliche Ausgleichsabgabe nicht nur die im REF-EW viermal erwähnte „**Antriebsfunktion**“ erfüllen muß.[5] Sie hat – wie ihre Bezeichnung offenbart – eine auch vom Bundessozialgericht (BSG) 2022

---

4 *Stufe 1: 3 % bis unter 5 % unbesetzter Pflichtplätze 140 Euro monatlich; Stufe 2: 2 % bis unter 3 % der Pflichtplätze 245 Euro monatlich; Stufe 3: weniger als 2 % der Pflichtplätze 360 Euro.*

5 *Siehe REF-EW, S. 1, 12, 15, 20.*

erneut hervorgehobene „**immanente Ausgleichsfunktion**“.[6] Und im BSG-Urteil von 2021 wird ausdrücklich das **Eingliederungsziel** betont, das der Ausgleichsabgabe zugrunde liegt: „Dieses Ziel der dauerhaften Eingliederung von schwerbehinderten Menschen in das Arbeits- und Berufsleben kann nur dann effektiv verfolgt werden, wenn die mit der Beschäftigungs- und Ausgleichsabgabepflicht bezweckte **Verhaltenssteuerung** dort ansetzt, wo die Entscheidung über die Einstellung eines Arbeitnehmers gefällt und rechtlich der Arbeitsplatz geschaffen wird.“[7]

Wichtig ist: „[…] der Ausgleichsabgabe kommt keine Finanzierungsfunktion zu“; „auch dient sie nicht der Sanktionierung von Arbeitgebern, die die Pflichtquote nicht erfüllen“ (Deutscher Bundestag 2019, S. 4). Eine Sanktionierung erfolgt ggf. durch das **Bußgeld**. Aber weder das Bußgeld noch die Ausgleichsabgabe heben die Beschäftigungspflicht auf. Die Statistik belegt den dringenden Handlungsbedarf (siehe REHADAT): **keinen** Pflichtplatz besetzten

- 2019: **43.796** beschäftigungspflichtige Unternehmen;
- 2020: **44.739** beschäftigungspflichtige Unternehmen.

Mit Beträgen der Ausgleichsabgabe zwischen 140 und 360 Euro werden die drei Ziele (s. o.) nicht erreicht, die der Ausgleichsabgabe eingliederungs- und teilhabepolitisch immanent sind: Antriebsfunktion, Ausgleichsfunktion und Funktion der Verhaltenssteuerung. Der Erhöhungsantrag der SPD-Bundestagsfraktion von 2012 erfüllt diese Bedingungen zwar auch noch nicht, beschreibt aber ein höheres Maß an Mitverantwortung von Wirtschaft und Politik für die gleichberechtigte Teilhabe beeinträchtigter Menschen. Die SPD hatte eine quotenbezogene Ausgleichsabgabe in damals angemessener Höhe beantragt (BTD 17/9931, 12.06.2012, S. 4):

- SPD-Vorschlag Stufe 1: von 3 % bis unter 6 Prozent ..... **250** Euro;
- SPD-Vorschlag Stufe 2: von 2 % bis unter 3 Prozent ..... **500** Euro;
- SPD-Vorschlag Stufe 3: bei weniger als 2 % ..... **750** Euro;
- *zum Vergleich: BMAS REF-EW-Vorhaben maximal* ..... ***720*** *Euro.*

---

6 *vgl. BSG-Urteil vom 29.03.2022, B 11 AL 30/21 R, RN 23.*

7 *BSG-Urteil vom 04.03.2021, B 11 AL 3/20 R, RN 23.*

Empfehlung

Die Regierungsparteien im Bundestag und die Bundesregierung sind gut beraten, den SPD-Antrag von vor zehn Jahren aufzugreifen: Alle drei Stufen der Ausgleichsabgabe sollen auf die darin genannten Beträge erhöht werden (s. o). Angesichts der Preis- und Wirtschaftsentwicklung sind diese Beträge zwar zu niedrig angesetzt, würden aber die politische Ernsthaftigkeit der Beschäftigungspflicht deutlicher hervorheben als die derzeitigen Geldbeträge. Zugleich soll die **Stufe 4** eingeführt werden. Die sollte für Rechtsbrecher ohne einen einzigen besetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe von **1.000** Euro/Monat vorsehen.

2. Kommentar zur ersatzlosen Streichung gesetzlicher Bußgeldvorschriften

Der Erläuterungstext im REF-EW erweckt den falschen Eindruck, als sollten die Bußgeldvorschrift für notorische Rechtsbrecher nur für jene Gruppe abgeschafft werden, die den geplanten höheren Ausgleichsbetrag von 720 Euro zu bezahlen hätten. Doch die vorgesehene **Streichung** der Bußgeld-Vorschriften im § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX würde **alle Gesetzesübertreter** einschließen und sie generell von einer möglichen Bußgeldzahlung befreien. Das wäre verantwortungslos.

Der staatliche Verzicht auf diese Rechtsvorschrift zur Bußgeldzahlung untergräbt nicht nur die Rechts- und Regeltreue der vor dem Gesetz Verantwortlichen. Er ist auch das politische Signal, daß die Mißachtung der Gesetzesnorm zur Beschäftigung von Menschen mit Beeinträchtigungen rechtlich bedeutungslos ist.

Den staatlichen Instanzen ist ins Bewußtsein zu rufen, daß das *„Gesetz zum UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen"* (GÜRMB)[8] von den deutschen Staatsorganen die „**volle Verwirklichung** aller Menschenrechte und Grundfreiheiten" verlangt (vgl. Art. 4 Abs. 1 GÜRMB). Die ersatzlose Streichung der gesetzlichen Bußgeldregelungen verharmlost dagegen die Mißachtung von Rechtsnormen und bekräftigt den „Portokassen-Charakter" der Ausgleichsabgabe. Das Gesetz von 2008 zum UN-Übereinkommen verlangt stattdessen,

---

8 *Die Abkürzung GÜRMB für das Gesetz von 2008 zum UN-Übereinkommen von 2006 ist die deutschsprachige Kurzform für die internationale englische Abkürzung CRPD für das von den Vereinten Nationen am 13.12.2006 verabschiedete Übereinkommen für die Rechte der Personen mit Beeinträchtigungen (vgl. BGBl. 2008 II 35 S. 1420).*

- *„alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen"* (Art. 4 Abs. 1 lit. a GÜRMB).

Es ist angesichts der gewaltigen Zahl von über 40.000 Unternehmen, die ihre Beschäftigungspflicht überhaupt nicht ernst nehmen, unerklärlich, warum 2021 **nur 6 Unternehmen mit einem Bußgeld belegt** worden sind.

Empfehlung

Angemessen ist eine Konkretisierung der Bußgeldvorschriften: Die von zehntausenden Unternehmen fast schon gewohnheitsmäßige Nichterfüllung der Gesetze zur Beschäftigungspflicht muss **regelmäßig** zu einem **Bußgeld** führen. Das dafür sinnvolle Verfahren ist die dreimalige Mahnung innerhalb eines Jahres durch die zuständige Behörde (Bundesagentur für Arbeit oder Integrationsamt) mit dem Angebot, die Suche und Wahl der zu beschäftigenden Personen unterstützend zu begleiten. Wird nach Ablauf eines Jahres die Beschäftigungspflicht nicht erfüllt, ist das als **Ordnungswidrigkeit** zu werten und – bei der ersten Ordnungswidrigkeit – wie bisher mit mindestens **5.000** Euro, höchstens **10.000** Euro zu ahnden. Im Wiederholungsfall soll sich das Bußgeld verdoppeln.[9]

Die Bußgeldvorschriften im § 238 SGB IX sind darüber hinaus unter einbeziehungs- und teilhabepolitischen Aspekten zu novellieren. Sie sind z. B. im Abs. 1 Nr. 1 um den **§ 155** SGB IX und die darin bestehende gesetzliche Pflicht zu erweitern, auch Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen zu beschäftigten.

Anmerkung

Es ist in diesem Zusammenhang auffällig, daß der REF-EW zwar „werkstatt"-politische Restriktionen vorsieht (z. B. Aufhebung von Fördermöglichkeiten aus Mitteln des Ausgleichsfonds), aber keine Reformvorschläge zur Beschäftigung von „Werkstatt"-Beschäftigten unterbreitet. Zu diesem Personenkreis gehören aber die erschwerend beeinträchtigten Menschen, die i. S. **§ 155** SGB IX „nach Art oder Schwere ihrer Behinderung im Arbeitsleben besonders betroffen sind". Gerade die im **§ 155** SGB IX aufgelisteten Personengruppen sind in den „Werk-

9 *Siehe zu Ordnungswidrigkeiten und Bußgelder auch das Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten (OWiG), insbesondere §§ 1 und 17: „Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen" (§ 17 Abs. 4 OWiG).*

statt"-Belegschaften vertreten. Sie bedürfen u. U. einer Hilfskraft oder lassen eine verminderte Leistungsfähigkeit vermuten (vgl. § **155** Abs. 1 lit. a und c SGB IX).

3. Kommentar zur Streichung der „Werkstatt"-Förderung aus Ausgleichsfondsmitteln

Diesem notwendigen Vorhaben – auch gem. dem Gesetz von 2008 zum UN-Übereinkommen – wird im Bundestag bereits seit zwanzig Jahren nachgegangen. Die SPD-Bundestagsfraktion beantragte 2012 Entsprechendes: „Die institutionelle Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe ist zukünftig nicht mehr für Werkstätten und Wohnheime, sondern für die Inklusion auf dem Arbeitsmarkt zu verwenden" (BTD 17/9931, 12.06.2012, S. 5).

Die Schwerpunktsetzung im REF-EW bei der Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe ist berechtigt, sofern sich der Fördermaßstab an den Einbeziehungs- und Teilhabenormen im Gesetz von 2008 zum UN-Übereinkommen orientiert. Dem „Werkstätten"-System zukünftig durch Gesetz die Fördermittel aus dem Ausgleichsfonds zu verweigern ist dann legitim, wenn die „Werkstätten" z. B. die gesetzlichen Auflagen nicht erfüllen,

- „zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung" ihrer Belegschaften beizutragen (vgl. Art. 5 Abs. 4 GÜRMB) und
- „den Übergang" ihrer Beschäftigten „auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen" konsequent zu fördern (vgl. § 219 Abs. 1 Satz 3 ff. i. V. m. § 5 Abs. 4 WVO).

„Werkstätten"-Eigner und -betreiber aber, die den Transformationsprozeß aktiv mitgestalten und sich in Richtung tatsächlicher Rehabilitationseinrichtungen entwickeln oder sich an den sog. Inklusionsbetrieben orientieren, sollten weiterhin Anspruch auf Fördermittel aus dem Ausgleichsfonds haben. Dafür sind inklusionsbasierte Kriterien nötig. Einige davon kann man dem „Werkstätten"-***Index für Inklusion*** der „Werkstatt"-Expertin Cornelia Kammann entnehmen, der im „Werkstätten"-System völlig ignoriert worden ist.[10]

---

10 *Siehe dazu Kammann, Cornelia (2009): Inklusive Werkstatt? Zugänge zur Organisationsentwicklung in Werkstätten für behinderte Menschen durch Entwicklung eines „Index for Inclusion". Masterarbeit. (Dr. Cornelia Kammann ist Prokuristin der „Osnabrücker Werkstätten gGmbH".)*

4. Kommentar zur Beschleunigung von Antragsverfahren bei Integrationsämtern

Es ist rechtlich geboten, eine enge Verbindung zwischen der geplanten „Genehmigungsfiktion“ für Leistungen der Integrationsämter und dem **§ 18** SGB IX – Erstattung selbstbeschaffter Leistungen – herzustellen. Eine inhaltliche wie sprachliche Überarbeitung des § 18 SGB IX drängt sich auf: Wegen der darin fehlenden Vorschrift über eine personbezogene verständliche Kommunikation und weil die Bearbeitungs- und Entscheidungstermine denen im REF-EW angepaßt und entsprechend auf sechs Wochen verkürzt werden sollten.

5. Kommentar zur Entbindung des Budgets für Arbeit von der Bezugsgröße

Mit der Entbindung des Höchstbetrages beim Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) von der Bezugsgröße (§ 18 SGB IV, 3.395 Euro West, 3.290 Euro Ost 2023) kommt der REF-EW einer schon lange erhobenen Forderung nach. Es ist für alle Beteiligten vorteilhaft, wenn dieser Novellierungsvorschlag Gesetzeskraft erhält.

Empfehlung

Im Zuge der Novellierung des **§ 61 SGB IX** (Budget für Arbeit) sollten weitere Überarbeitungen des Gesetzestextes erfolgen:

- Vor allem sollte **Absatz 5** neu formuliert und zweifelsfrei geregelt werden, daß ein Rechtsanspruch auf das Budget für Arbeit besteht.
- Die Anspruchsberechtigung auf das Budget für Arbeit nach **Absatz 1** sollte nicht länger davon abhängig gemacht werden, daß die beeinträchtigte Person Anspruch auf Leistungen im Arbeitsbereich einer „Werkstatt“ hat. Vielmehr sollte die Leistungsberechtigung den Überlegungen im REF-EW folgen (*siehe REF-EW, S. 21)*, daß beeinträchtigte, aber nicht als „schwerbehindert“ anerkannte Personen viele Barrieren auf dem Weg ins Erwerbsleben überwinden müssen. Ein Budget für Arbeit ist dabei eine Hilfe.
- Im **Absatz 2** sollten die budgetfähigen Unternehmensleistungen für Anleitung und Begleitung um Maßnahmen zur Fort- und Weiterbildung ergänzt werden.

6. Kommentar zur konzeptionellen Neuausrichtung der sog. Inklusionsbetriebe

Der REF-EW bezeichnet das Reformvorhaben als „Aufgabenschärfung". Ziel soll es sein, die bisherige Aufgabenstellung der „Inklusionsbetriebe" auf die dauerhafte Beschäftigung zu beschränken. Das Assistenz**angebot** soll entfallen, Beschäftigte beim Wechsel in andere Betriebe zu unterstützen. Der z. Z. geltende Wortlaut im kurzen Aufgabenkatalog des § 216 SGB IX sieht folgendes vor:

> *„Die Inklusionsbetriebe **bieten an** […] **Unterstützung** bei der Vermittlung in eine sonstige Beschäftigung in einem Betrieb oder einer Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt […]".*

Aus diesem Unterstützungs**angebot** konstruiert der REF-EW eine Vermittlungs***pflicht***, die das Gesetz aber gar nicht verlangt. Mit der ersatzlosen Streichung des derzeitigen Assistenzangebotes beim Wechsel in andere Betriebe des Arbeitsmarktes würde eine wesentliche und charakteristische Eigenschaft der „Inklusionsbetriebe" entfallen: die Mitverantwortung für eine deutlich höhere Beschäftigungsquote in der regulären Erwerbswirtschaft und ihre inklusionsverpflichtete Transformation. **„Inklusionsbetriebe" dürfen nicht die Endstation sein!**

„Inklusionsbetriebe" sind weder Rehabilitationseinrichtungen (s. § 51 SGB IX) noch modifizierte „Werkstätten für behinderte Menschen" (vgl. § 215 SGB IX). Sie sind aus inklusionspolitischen Gründen staatlich subventionierte, weitgehend reguläre Erwerbsbetriebe mit zusätzlichen staatlich vorgegebenen und rechtlich normierten Aufgaben (vgl. §§ 216, 217 SGB IX). **Diese zusätzlichen inklusionspolitischen Aufgaben werden vom Staat vergütet**. Ihnen werden z. B. staatlicherseits – wie den „Werkstätten" – die Beiträge zur Rentenversicherung erstattet. Arbeitnehmer·innen aus den „Werkstätten" sind zu einem höheren Beitragssatz rentenversichert (80 % der gesetzlichen Bezugsgröße nach § 18 SGB IV).[11]

Die **zwei charakteristischen Unterschiede** zwischen „Inklusionsbetrieben" und regulären Erwerbsbetrieben sind:

- Die gesetzlich vorgeschriebene **Beschäftigungsquote** von Menschen mit Beeinträchtigungen muß mindestens sechsmal höher sein: mind. **30** % statt 5 %.

---

11 Siehe auch §§ 162, 168, 179 SGB VI und §§ 1 und 3 AufwErstV sowie § 187 Abs. 1 Nr. 3 lit c) SGB IX

- Diese gesetzlich verbindliche Beschäftigungsquote in „Inklusionsbetrieben“ von mindestens 30 % darf dauerhaft nicht unterschritten werden. Eine Ausgleichszahlung wie bei den regulären Erwerbsbetrieben sieht das Gesetz nicht vor, weil gerade diese Mindestquote den Charakter von „Inklusionsbetrieben“ beschreibt.

Es war mit Inkrafttreten des SGB IX von 2001 das Ziel, diesen **besonderen, zu Inklusionsleistungen verpflichteten** Erwerbsbetrieben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zwei wesentliche gesetzliche Verpflichtung zu übertragen, die die übliche Erwerbswirtschaft (noch) nicht erfüllt:

- Menschen mit Beeinträchtigungen – gerade mit erschwerenden Beeinträchtigungen i. S. **§ 155** SGB IX! – als Arbeitnehmer·innen zu beschäftigen, deren Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt „auf besondere Schwierigkeiten stößt“ (heute § 215 Abs. 1 SGB IX); und
- Mitverantwortung dafür zu übernehmen, daß die – u. U. nach Jahren – zur Arbeitsaufnahme in der regulären Erwerbswirtschaft befähigten Personen tatsächlich ins übliche Erwerbsleben wechseln können (heute § 216 SGB IX).

Anders als bei den „Werkstätten“ muß ein inklusionsverpflichtetes Konzept der „Inklusionsbetriebe“ **beide Anforderungen erfüllen**: qualifizierte Dauerarbeitsplätze bereitzustellen ***und*** beim **Übergang auf reguläre Arbeitsplätze** in der Erwerbswirtschaft zu **assistieren**. Das erst erfüllt die gesetzliche Verpflichtung, das Wunsch-, Wahl- und Mitentscheidungsrecht der Arbeitnehmer·innen zu gewährleisten (vgl. § 8 SGB IX). Dieses Konzept erfüllt auch die gesetzliche Vorschrift im Artikel 27 GÜRMB auf **das gleiche Recht auf Arbeit** „in einem offenen, integrativen[12] und […] zugänglichen Arbeitsmarkt“ (ebd. Abs. 1 Satz 1).

Eine Transformation der „Werkstätten“ i. S. der internationalen und europäischen Menschenrechtsvereinbarungen weist den „Inklusionsbetrieben“ die Verpflichtung zu, sich mehr und stärker als bisher für die entsprechend qualifizierten „Werkstatt“-Belegschaften zu öffnen. Die Konsequenzen daraus betreffen sowohl die erwachsenen- wie arbeitspädagogischen Aufgaben, als auch die betriebswirtschaftlichen Herausforderungen. Dieser Aspekt kommt im REF-EW viel zu kurz und erfordert – nach qualifizierten, richtungweisenden Diskussio-

---

12 Im Originaltext des UN-Übereinkommens heißt es „inklusiven“ Arbeitsmarkt.

nen – eine Weiterentwicklung der „Inklusionsbetriebe“ und ihrer rechtlichen Fundamente.

Die im REF-EW vorgeschlagene „Aufgabenschärfung“ der sog. Inklusionsbetriebe ist in Wirklichkeit eine inklusionswidrige Aufgabenreduzierung, die vor allem und einseitig marktwirtschaftlichen Interessen folgt. Sie steht mit den Menschenrechtsbestimmungen nicht im Einklang.

Empfehlung

Die im REF-EW vorgesehene Streichung des **Assistenzangebots** der „Inklusionsbetriebe“ beim Wechsel in reguläre Erwerbsunternehmen ist inklusionspolitisch falsch und sollte abgelehnt werden. Notwendig ist dagegen eine Weiterentwicklung der Konzeption und Rechtsnormen der „Inklusionsbetriebe“, damit sie sich unbedingt und prinzipiell allen an Erwerbsarbeit interessierten Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen i. S. **§ 155** SGB IX und ausdrücklich **auch den Beschäftigten aus den „Werkstätten“ öffnen** können.

7. Kommentar zu den weiteren gesetzlichen Novellierungsvorhaben

Auf eine Kommentierung zu den folgenden drei Novellierungsvorschlägen wird an dieser Stelle verzichtet:

- den sog. „Sachverständigenbeirat Versorgungsmedizinische Begutachtung“,
- die Fehlerkorrektur beim Budget für Ausbildung in § 61a Abs. 5 SGB IX,
- die klarstellende rechtliche Finanzierungsregelung für die Frauenbeauftragten der „Werkstatt“-Beschäftigten.

d) Kommentar zur Vereinbarkeit mit EU- und internationalen Normen

Kommentierungsbedürftig ist dagegen die Aussage im REF-EW, die geplanten Änderungen des geltenden Rechts wären „mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen“ vereinbar (siehe REF-EW, S. 15 und dieses Dokument Nr. 7 d, S. 3). Im REF-EW wird besondere verwiesen auf

- die EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen 2021–2030 und
- das sog. *Paket zur Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse von Menschen mit Beeinträchtigungen („Disability Employment Package“)*.

Ganz und gar im Widerspruch zu den europäischen und internationalen Menschenrechtsnormen steht die fehlerhafte Behauptung im REF-EW:

> *„Auch die Werkstätten für behinderte Menschen sind ein Teil des inklusiven Arbeitsmarkts für die Menschen, die auf Grund ihrer Behinderung nicht in einem Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts tätig sein können und sich für die Werkstatt entscheiden“* (siehe REF-EW, S. 25).

Der allgemeine Arbeitsmarkt ist alles andere als inklusiv. Er ist vielmehr segmentiert, für große Gruppen Arbeitsuchender unzugänglich und für Menschen mit erschwerenden Beeinträchtigungen abweisend. Die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit und die Aussagen in den Teilhabeberichten der Bundesregierung sprechen für sich.

Wenn aber der REF-EW auf die Vereinbarkeit seiner politischen Absichten mit europäischen und internationalen Menschenrechtsnormen verweist, ist es notwendig, auf das Gegenteil aufmerksam zu machen. Dafür einige Beispiele:

1. Der UN-Fachausschuß für Menschenrechte hält die deutschen „Werkstätten“ für segregierend und ihre Auflösung für nötig.[13] Zwei Jahre zuvor hatte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte zur Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Beeinträchtigungen verlangt: „Es ist zwingend erforderlich, dass die Vertragsstaaten die Systeme geschützter Beschäftigung aufgeben und den gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Beeinträchtigungen zum allgemeinen Arbeitsmarkt fördern.“[14]

2. Die EU-Kommission verlangt, den **Grundsatz 17 der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR)** zu verwirklichen und Menschen mit Beeinträchtigungen die Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Sie kritisiert, daß in Europa nicht alle „geschützten“ Einrichtungen die vollen Arbeitsrechte oder Wege zum allgemeinen Arbeitsmarkt gewährleisten. Das betrifft die deutschen „Werkstätten“. In der EU wird gefordert, den Zugang zu hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

---

13 *Siehe UN-Dokument CRPD/C/DEU/CO/1, 17.04.2015, S. 9*

14 *Siehe „Thematischen Studie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zur Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Beeinträchtigungen“, UN-Dok. A/HRC/22/25 vom 17.12.2012, S. 6 (Übersetzung vom DIMR)*

zu fördern und sogenannte „beschützte Beschäftigungsverhältnisse“ zugunsten von Arbeitsplätzen in der Erwerbswirtschaft aufzugeben.[15]

3. Zur europäischen Säule Sozialer Rechte gehören u. a. „gleiche Chancen und ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt sowie faire Arbeitsbedingungen“.[16] Siehe auch BR-D 205/21, S. 12 Nr. 4.2!

4. Dem im REF-EW formulierten Inklusionsmythos steht ganz besonders die Verpflichtung in der Europäischen Sozialcharta entgegen, Menschen mit Beeinträchtigungen „in die normale Arbeitsumwelt“ einzugliedern (vgl. Art. 15 Nr. 2 ESC rev.; siehe BGBl. 2020 II 19, S. 912).

5. Im jüngst publizierten Grundsatzkommentar Nr. 8 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27 GÜRMB) wird klargestellt:

   „Die Tauglichkeitsideologie (engl. ableism) ist das Fundament der medizinischen und karitativen Modelle von Behinderungen, die zu sozialen Vorurteilen, Ungleichheit und Diskriminierung von Menschen mit Beeinträchtigungen führen. Sie untermauert die Gesetzgebung, Politik und Praktiken wie separierende Beschäftigung, zum Beispiel in 'Werkstätten für behinderte Menschen'. Sie kann unbeabsichtigt zu einer Beteiligung an der Schattenwirtschaft führen.“[17]

6. Schließlich wird im politischen Alltagsbetrieb die Urteilsbegründung des **Bundessozialgerichts** ignoriert: Sie charakterisiert Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der Erwerbswirtschaft als solche, die „auf die konkrete Auswahl der Teilnehmer keinen Einfluss“ haben, „da diese […] vom Leistungsträger zugewiesen werden. ***Davon abgesehen bewirken Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, wie sie in (solchen, d. Verf.) Einrichtungen […] erbracht werden – anders als eine feste Beschäftigung oder eine betriebliche Ausbildung mit der Aussicht übernommen***

---

15 *Vgl. EU-Kommissionsdokument „Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030“, S. 1, 5, 12. Siehe auch **Europäische Sozialcharta**, BGBl. 2020 II 19, S. 903, Nr. 15: Recht auf soziale Eingliederung.*

16 *Vgl. EU-Kommission (2021): Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte S. 6*

17 *Siehe Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, Doc. CRPD/C/GC/8, 09.09.2022, S. 2/3 (Übersetzung UFS)*

zu werden –, für sich genommen noch keine Teilhabe am Arbeitsleben, sondern bereiten diese lediglich vor [...]" (BSG-Urteil 04.03.2021, B 11 AL 3/20, RN 23).

Empfehlung

Das derzeitige „Werkstätten"-System als „inklusiv" zu bezeichnen ist ebenso seltsam wie dem Arbeitsmarkt dieses Attribut zu verleihen. Bundestag und Bundesregierung sollten eine interessenbezogene Ideologisierung des Inklusionsbegriffs und seinen inflationären Gebrauch vermeiden. Mit der „Anforderung an eine inklusive Gesellschaft" (BTD 18/6533, 29.10.2015, S. 6) und den Regierungsaussagen über Inklusionsstandards liegen Definitionshilfen seit Jahren vor: **„Inklusion bedeutet, dass alle Menschen mit Behinderungen[18] gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können"** (ebd. S. 7). Und: **„Die Umsetzung der Inklusion, wie sie die UN-BRK[19] fordert, bindet nicht nur den Bund, sondern vor allem auch die Bundesländer"**, bestätigt die Bundesregierung (ebd.).

---

18 *Gemeint sind Menschen mit Beeinträchtigungen. Hier und in unzähligen weiteren Bundestagsdokumenten weicht die Formulierung der Bundesregierung von ihrer Begriffsbestimmung z. B. in den Teilhabeberichten 2013 und 2016 ab. Unter den darin enthaltenen klaren Definitionen ist die folgende eine der kürzesten: „**Wenn Beeinträchtigungen mit Barrieren in der Umwelt so zusammenwirken, dass dies eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft einschränkt, wird von 'Behinderung' gesprochen**" (s. BTD 18/10940, 20.01.2017, S. 5).*

*Der Teilhabebericht der Bundesregierung vom 31.07.2013 ist mit den drei zentralen Begriffen „Teilhabe - Beeinträchtigung - Behinderung" überschrieben. Darin wird für den Begriff „Behinderung" klargestellt: „Entscheidend ist die Dimension der Folgen und nicht die Tatsache einer - wie immer auch gearteten - Störung oder Schädigung körperlicher, psychischer oder kognitiver Funktionen oder Strukturen. **Behinderung entsteht durch die negative Wechselwirkung zwischen den Gegebenheiten einer Person auf der einen und den Kontexten auf der anderen Seite**" (BTD 17/14476, S. 18).*

*Siehe auch: „1.1 Verständnis von Behinderung und Beeinträchtigung", in: BTD 18/10940 S. 7, besonders letzter Absatz. Es wird im Teilhabebericht von 2016 klargestellt: „Der vorliegende Bericht geht somit davon aus, dass **nicht alle Beeinträchtigungen eine Behinderung bedeuten, sondern nur diejenigen, die mit ungünstigen Umweltfaktoren zusammentreffen**" (S. 9).*

Eine sorgfältige Auseinandersetzung mit den Begrifflichkeiten in den erwähnten Teilhabeberichten wird insbesondere den politischen Funktions- und Mandatsträger·inne·n nahegelegt.

19 *Gemeint ist das im BGBl. 2008 II 35, 31.12.2008 sog. Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.*

Inhaltsverzeichnis

A] Kurzdarstellung der Novellierungsvorschläge im Referentenentwurf 1
1. Erhöhung der Ausgleichsabgabe durch eine vierte Stufe 1
2. Ersatzlose Streichung gesetzlicher Bußgeldvorschriften 1
3. Streichung der „Werkstatt"-Förderung aus Ausgleichsfondsmitteln 1
4. Beschleunigung von Antragsverfahren bei Integrationsämtern 2
5. Entbindung des Budgets für Arbeit von der gesetzlichen Bezugsgröße 2
6. Konzeptionelle Neuausrichtung der sog. Inklusionsbetriebe 2
7. Weitere gesetzliche Novellierungsvorhaben 2
a) Sachverständigenrat 2
b) Fehlerkorrektur beim Budget für Ausbildung 2
c) Rechtliche Finanzierungsregelung für die Frauenbeauftragten in WfbM 3
d) Verweis auf die Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen und EU-Regelungen 3
B] Kommentare zur der geplanten Rechtsnovelle 3
1. Kommentar zur Erhöhung der Ausgleichsabgabe 3
Empfehlung 6
2. Kommentar zur ersatzlosen Streichung gesetzlicher Bußgeldvorschriften 6
Empfehlung 7
Anmerkung 7
3. Kommentar zur Streichung der „Werkstatt"-Förderung aus Ausgleichsfondsmitteln 8
4. Kommentar zur Beschleunigung von Antragsverfahren bei Integrationsämtern 9
5. Kommentar zur Entbindung des Budgets für Arbeit von der Bezugsgröße 9
Empfehlung 9
6. Kommentar zur konzeptionellen Neuausrichtung der sog. Inklusionsbetriebe 10
Empfehlung 12
7. Kommentar zu den weiteren gesetzlichen Novellierungsvorhaben 12
d) Kommentar zur Vereinbarkeit mit EU- und internationalen Normen 12
Empfehlung 15